

# **La relación Argentina-FMI**

## **“El uso de los costos recíprocos”**

**López Cóppola, Sebastián**

**Tosi, Maria Cecilia**

**Verdi, Ivana**

### **INTRODUCCION**

En el presente trabajo se intenta analizar la relación entre dos actores profundamente desiguales, a partir de los fundamentos teóricos planteados en la Teoría de la Interdependencia Compleja desarrollada por los autores Keohane y Nye. Para tal fin se observa detenidamente la evolución de la relación FMI-Argentina durante el semestre enero-junio de 2002.

A los efectos analíticos se establecen dos períodos en función al cambio que se evidencia en los comportamientos y pautas de negociación de la Argentina. En la primera etapa, se manifiestan conductas que se encaminan hacia la profundización de una relación dependiente; mientras que en la segunda, se busca que ésta derive hacia una relación de interdependencia mutua. Es en esta segunda etapa que Argentina comienza a generar recursos (políticos) de poder, a partir del uso de costos recíprocos implicados en la relación Argentina / FMI, lo cual facilita la visión de Argentina como un actor generador de “influencia sin poder” y la consecuente ampliación de los márgenes de negociación.

La nueva conformación del gabinete nacional producida a partir del mes de Mayo y cuyo principal exponente es la asunción de Roberto Lavagna en el Ministerio de Economía, introduce un cambio en la visión de la realidad económica internacional y la ubicación de la Argentina dentro de ésta. Este movimiento produce modificaciones en la estructura de toma de decisiones y, en consecuencia, en el diseño y formulación de la política interior y exterior.

### **DESARROLLO CONCEPTUAL**

Se entiende a la relación entre el FMI y la Argentina, durante el primer semestre de 2002, como un tipo de interdependencia mutua entre dos actores muy disímiles, en la cual se produce una situación que lleva implícita costos recíprocos asimétricos, para cada uno de ellos. Se parte de la existencia de una gran asimetría entre ambos. Sin embargo, en el presente trabajo se adopta la concepción teórica de que son las asimetrías en la interdependencia “los factores que proporcionen fuentes de influencia a los actores en su manejo con los demás”<sup>1</sup>. De esta forma, un actor menos dependiente (en este caso el FMI) utiliza la

---

<sup>1</sup> Keohane y Nye; “Poder e interdependencia”, Ed. GEL, Buenos Aires, 1988.

interdependencia asimétrica como fuente de poder. Se define al poder como: “control sobre recursos o como potencial para afectar los resultados”<sup>2</sup>.

Asimismo, se parte de la constatación teórica de que la ventaja en la asimetría de los recursos no garantiza similares patrones de control sobre resultados, “porque raramente se produce una relación de ‘uno a uno’ entre el poder medido mediante cualquier tipo de recursos y el poder medido por los efectos sobre los resultados. La negociación política es el medio usual de traducir la potencialidad a los efectos y a menudo se pierde de buena parte en la traducción”<sup>3</sup>. Es precisamente este proceso de traducción el que posibilita a la Argentina la acción de negociar. Las características de la interdependencia compleja tales como los canales múltiples de negociación y la ausencia de jerarquía en los temas, posibilitan que las naciones más débiles (Argentina) hagan uso de las estrategias de vinculación para aumentar su capacidad de negociación. La vinculación de cuestiones se deriva de la capacidad argentina de relacionar distintos temas en principios no vinculados, para modificar la desfavorable distribución de poder a la que está sometida.

Si bien este mecanismo instrumentado no es útil para controlar los resultados, es de suma importancia, por cuanto mantiene presente en el otro actor con el que esta negociando (el FMI) dichas cuestiones. Se observa que el gobierno argentino estaría, dentro de un fuerte contexto de condicionamiento económico, utilizando un instrumento netamente político –como lo es la vinculación de cuestiones- para aumentar el propio margen de capacidad de negociación. Asimismo, los resultados se ven también afectados por los intereses de los actores transnacionales y transgubernamentales, dado que, “para mejorar sus oportunidades de éxito, los organismos gubernamentales procuran atraer como aliados a actores de otros gobiernos a su propio proceso de toma de decisiones”<sup>4</sup>. Del mismo modo, se utilizan los organismos internacionales como escenarios propios de estados débiles.

Se recurre también al proceso de politización de temas, en una doble vía: mediante la internacionalización de los temas internos y la internalización de temas externos. Por lo tanto, la coherencia de política exterior se desdibuja tornándose más importante el establecimiento de la agenda.

Con la utilización de todos éstos mecanismos, los Estados pueden construir “influencia sin poder”. Este concepto es definido por Klaus Knorr<sup>5</sup> como “la capacidad de un actor para afectar la conducta de otro sin recurrir a los recursos de poder generados por el poderío militar o económico”

Considerando la trascendencia de la negociación política como medio usual para traducir la potencialidad a los efectos (y que a menudo se pierde de buena parte en la traducción) se inserta el proceso de negociación que lleva adelante Argentina con el FMI. El gobierno argentino buscó impedir la traducción del 100% de los recursos de poder del organismo en control al 100% sobre los resultados. Para eso, procuró ampliar sus recursos de poder, a través de limitadas estrategias políticas que logren hacer uso de los costos recíprocos de la manera mencionada, para conseguir un mejor margen de negociación.

---

<sup>2</sup> Op. Cit. supra.

<sup>3</sup> OP. Cit. supra

<sup>4</sup> Op. Cit. Supra

<sup>5</sup> Knorr, Klaus; “*El poder de las Naciones*”; Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1981.

Por otro lado, se establece que el resultado principal de la negociación es el de concluir un “Acuerdo” entre ambos actores. En consecuencia, se presentan “costos recíprocos asimétricos” para cada uno de los actores ante la situación de no arribar a tal resultado.

No arribar a un “Acuerdo” significa para Argentina:

- La “no salida” del default declarado. Así como también la posibilidad de defaultear con el propio organismo, durante el transcurso de activas negociaciones.
- La desinserción del país en la estructura económica internacional (en palabras de los propios políticos argentinos) y el hecho agravado de no contar con el “sello de aprobación” del FMI<sup>6</sup> que habilitaría a la Argentina a acceder a los préstamos, ampliar las posibilidades comerciales y por consiguiente, la posibilidad de generar recursos genuinos para salir de la recesión.

Por el lado del organismo de crédito multilateral, el “no acordar” encerraría los siguiente costes:

- No revertir la imagen de fracaso de las recetas del FMI en crisis como la argentina, según la posición de los críticos. Ante el resto de la comunidad internacional, la dificultad de defender la imagen del organismo como actor único, legítimo y monolítico para resolver las crisis económicas y financieras internacionales.
- La posibilidad de dejar defaultear al país y que éste no experimente ningún castigo e incluso un posible crecimiento, lo que podría estimular a otros países emergentes a seguir el camino argentino, tanto por la vía de default como por la vía de comenzar a negar los postulados del FMI como políticas adecuadas para el crecimiento.
- Deslegitimación del FMI hacia los capitales financieros y banca privada.

Además de estos costos iniciales, Argentina por medio de la vinculación de cuestiones introduce los siguientes costos para el FMI:

- La posibilidad de provocar en la región una crisis generalizada de inestabilidad económica y política (advertido por CEPAL, OEA, y algunos países latinoamericanos)
- La crisis argentina no sólo perjudica localmente a las empresas transnacionales y la banca que opera en el país, afectando tanto sus ganancias como inversiones en la región; sino que también genera posibles cuestionamientos de tales actores transnacionales a la administración norteamericana

El desarrollo del presente trabajo continúa con la explicación del proceso de negociación a través de distintos “modelos de juegos”, derivados de la interpretación que realiza Karl Deutsch<sup>7</sup>. Es importante introducir dos consideraciones iniciales: en primer lugar, se descarta la posibilidad de juegos suma cero entre los actores como una pauta de conflicto simple y sin alternativa y, en segundo lugar, los modelos de juegos se aplican no al proceso global de acuerdo, sino a los distintos puntos (negociaciones específicas) que se establecen en todo el proceso.

<sup>6</sup> Stiglitz, Joseph; *“El malestar en la globalización”*; Ed. Taurus, Buenos Aires, 2002.

<sup>7</sup> Deutsch, Karl; *“El análisis de las relaciones internacionales”*; Ed. Guernica; México, 1990.

## DESARROLLO EMPIRICO

La primera fase del período que se analiza es posterior a la declaración del default y se caracteriza por el reinicio de la relación con los organismos multilaterales de crédito y la comunidad internacional, bajo la presidencia de Eduardo Duhalde y la gestión de Jorge Remes Lenicov al frente del Ministerio de Economía.

La posición de la “comunidad internacional” expresada a través del presidente Bush, respecto a la Argentina, es de acercamiento con cierta dosis de precaución (actitud “*wait and see*”, a pesar de ser constantemente negada por los funcionarios norteamericanos). El presidente Bush intenta dibujar el camino de la relación bilateral, a partir de la invocación de lo que considera “valores compartidos”<sup>8</sup>, dejando en claro por este medio sus prioridades: democracia, seguridad y el desarrollo basado en la economía de libre mercado.

El objetivo buscado es limitar la acción del gobierno de Eduardo Duhalde, que es percibido como intervencionista, proteccionista y populista<sup>9</sup>. Este temor se basa en que, tanto el ejercicio de estas prácticas como la violación de los contratos (de incidencia internacional) sin consecuente castigo, pueda sentar precedente sobre posibles futuras crisis en países emergentes, así como en la misma región latinoamericana, ante el crecimiento de figuras tales como “Lula” en Brasil. Sin embargo, el gobierno de EE.UU. pretende generar respecto a la relación bilateral, un ambiente de confianza mutua, y con este objetivo declara a la Argentina como un “aliado y amigo”.

Por otra parte, la comunidad internacional se alinea claramente detrás de las consideraciones del FMI respecto de los requerimientos hacia Argentina<sup>10</sup>. De esta manera, dejan de lado la posibilidad de cualquier tipo de conversación bilateral fuera del ámbito multilateral de crédito<sup>11</sup>. Tal afirmación no excluye el apoyo explícito por parte de España, en su rol de presidente de la Unión Europea. Josep Piqué, Ministro de Relaciones Exteriores español, utiliza la imagen “estamos en el mismo barco”, para definir la relación particular de intereses económicos y empresariales entre argentinos y españoles. En consecuencia, a pesar de encolumnarse tras el FMI, España y Alemania (entre otros) no dejaron de asumir la protección de los grandes capitales invertidos por las empresas de su país en la Argentina

En esta primera etapa, en la Argentina se configura una estructura de toma de decisiones en la que el rol de primer decisor la asume el Presidente, bajo el cual se encolumna el gabinete, creándose así un estilo de

---

<sup>8</sup> Declaración de Bush “*Deseo que las relaciones bilaterales continúen desarrollándose sobre la base de valores compartidos*”; Página 12, 4/1/02.

<sup>9</sup> Declaración de Duhalde “*Estamos en desacuerdo con las políticas desiguales de proteccionismo en el Norte y apertura en el Sur*”; declaración de Bush “*...mercados libres y comercio abierto son las mejores armas contra la pobreza y la tiranía. La Argentina necesita fortalecer y no debilitar su compromiso con las reformas de libre mercado*”; Página 12; 16/01/02.

Declaración de Bush “*...quienes prometan proteccionismo sin dolor o seguridad a través del estatismo solo garantizan un futuro de debilidad y estagnación*”; Página 12, 17/01/02.

<sup>10</sup> Declaraciones de Thomas Dawson “*El plan sostenible no solo lo pide el FMI y el Tesoro de EE.UU, sino también el G 7, las autoridades españolas y otras*”; [www.imf.org](http://www.imf.org).

Declaración de Schreoder “*...no soy partidario de las relaciones bilaterales...Alemania dentro del contexto del FMI va a hacer todo lo posible para ayudar a la Argentina*”; Página 12, 16/02/02.

<sup>11</sup> “*...Bush limita la ayuda directa a los países en crisis a los organismos internacionales de crédito...*”; Página 12, 5/1/02.

diplomacia presidencial<sup>12</sup>. Bajo este marco, el Ministro de Relaciones Exteriores (Carlos Ruckauf) asume la representación de los canales formales de comunicación, así como también opera, al inicio de su gestión, como intérprete hacia la comunidad internacional de las declaraciones del Presidente<sup>13</sup>. Asimismo, junto con el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales (Martín Redrado) establecen los inicios de las relaciones especialmente comerciales. Por su parte, bajo el determinante económico que signa la situación argentina, el Ministro de Economía se presenta como el “negociador-ejecutor” de las decisiones tomadas a nivel presidencial.

Se observa que tal proceso de toma de decisiones se realiza en base a una percepción de las relaciones internacionales globales y de la ubicación de la Argentina en este ámbito, caracterizada por cierta “miopía o distorsión”. Lo dicho se infiere al observar la estructura de toma de decisiones, donde se distinguen dos vías de acercamiento a los organismos multilaterales de crédito. Por un lado, se advierte que el accionar que lleva a cabo el equipo económico tiene como fundamento una imagen de “continuidad”. Esto es, no se asume el cambio abrupto de reglas de juego que para la comunidad internacional implica la declaración del default. Tampoco se distingue el cambio de la administración norteamericana respecto de la política de otorgamiento de cuantiosos paquetes de asistencia a los países en crisis, dado que se considera que esta acción implica financiar los préstamos a altas tasas de los inversionistas de Wall Street (“*Riesgo Moral*” o “*Moral Hazard*”)<sup>14</sup>. Esto se ejemplifica en el plano de la política práctica, al advertir que el primordial objetivo perseguido por el ministro Remes Lenicov es el financiamiento y la ayuda de la comunidad internacional, (especialmente los EE.UU. y el FMI), conceptos muy diferentes a lo que luego implicaría la noción “acuerdo”. El cual para el organismo de crédito, la Presidencia Norteamericana y el Departamento del Tesoro, está claramente definido en un “plan integral, coherente y sustentable”<sup>15</sup>. Por lo tanto, se observa una dicotomía en el análisis de la situación de los actores: . para los últimos, implica *reiniciar* relaciones, mientras que para el gobierno argentino, tiene que ver con *continuar* con la búsqueda de un financiamiento cuasi-equivalente a los paquetes de ayuda anteriores (como se mencionó subestimando las consecuencias de un default).

Siguiendo esta lógica de razonamiento, Remes Lenicov se atribuye capacidad para establecer montos y fechas de ayuda financiera, así como para fijar el cronograma de negociación<sup>16</sup>. Esta postura, termina restringiendo su propio margen de acción, porque ata su gestión al logro del financiamiento externo<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Declaración de Ruckauf ante corresponsales extranjeros “...las discusiones las hace el presidente de la República...los temas centrales cuando haya que definirlos, los definirá el presidente...”; [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar) 17/01/02.

<sup>13</sup> Declaración de Ruckauf “Las primeras medidas del Dr. Duhalde parecían más que la respuesta a una crisis, un plan dirigista. Era muy importante aclarar que se trataba de una cuestión táctica y no estratégica”; Página 12, 20/01/02.

<sup>14</sup> “En la economía de mercado estándar, si un prestamista efectúa un mal préstamo, corre con las consecuencias. El prestatario puede quebrar, y los países cuentan con leyes que organizan dichas quiebras. Este es el modo en el que se supone que funcionan las economías de mercado. En vez de ello, y reiteradamente, los programas del FMI aportan dinero a gobiernos para que rescaten a acreedores occidentales. Estos acreedores, anticipando que el FMI acudirá a rescatarlos, tienen incentivos debilitados para garantizar que los deudores sean capaces de pagar. Este es el malvado problema del riesgo moral”, Stiglitz, J. Op. Cit. Supra, página 280-281.

<sup>15</sup> Declaración de Bush ante la OEA “...una vez que la Argentina se haya comprometido con un plan sano y sustentable, apoyaremos que se le brinde asistencia a través de las instituciones financieras internacionales”; Página 12, 17/01/02.

<sup>16</sup> Declaración de un vocero del equipo económico argentino “...si el FMI no nos da U\$S 15 mil millones en noventa días, todo el plan está en peligro.”; Página 12, 3/1/02.

Declaración de Remes Lenicov “...podemos pedir entre 15 mil y 20 mil millones a los organismos de crédito”, Página 12, 07/01/02.

La otra vía de acercamiento es representada por Duhalde, quien también opera como articulador del sistema político interno (generando consensos partidarios y manteniendo la alianza parlamentaria), ante la situación - planteada por el propio gobierno argentino- de extrema dependencia del financiamiento exterior. De esta conducta asumida por el presidente resultan dos cuestiones:

- A) Incoherencias discursivas, dado que ciertas declaraciones son dirigidas a grupos internos, que a la vez, son receptadas por el ambiente exterior<sup>18</sup>.
- B) Disgregación del discurso con la realidad, lo que genera posteriormente la necesidad de adoptar actitudes más atenuadas y pragmáticas<sup>19</sup>.

En este primer período de presentación mutua entre los actores, el FMI definen la etapa como de cooperación cercana (*close cooperation*). El organismo da a conocer sus requerimientos, al tiempo que aclara que estas ideas son soluciones y deseos de los propios gobernantes argentinos, como componentes de un plan integral y coherente<sup>20</sup>:

- Establecimiento de un tipo de cambio flotante, libre y único.
- Evitar toda restricción al comercio.
- Aprobación de un presupuesto creíble y realista, en el que esté incluido un acuerdo fiscal con las provincias.
- Sistema tributario orientado al crecimiento, lo que implica una reforma tributaria sobre la base de la disminución y la persecución de la evasión, como también generar mecanismos para incrementar los ingresos fiscales.
- Salvaguardar el sistema bancario, recapitalizarlo para disminuir la tensión en el que se encuentra
- Fortalecer la posición fiscal.
- Política monetaria restrictiva, que mantenga un bajo nivel de inflación.
- Reestructuración de la deuda pública.

---

Declaración de Anne Krueger “*La expectativa de obtener un salvataje de al menos U\$S 15 mil millones es poco realista y un tanto elevada*”, Clarín, 23/01/02.

<sup>17</sup> Declaración de Remes Lenicov “*...es imperioso que el país reciba ayuda internacional porque está en el desfiladero*”; Página 12, 07/02/02.

<sup>18</sup> Declaración de Duhalde “*...uno de los problemas argentinos es que fuimos a lo organismos sin un plan propio de desarrollo. Pero el Fondo aplica la misma receta para cualquier enfermedad. Y nosotros fuimos creyendo en eso y así se agudizó la recesión...con respecto a la deuda estamos conversando en general. Tenemos que respetar a los organismos internacionales porque son los que prestan.*”; Página 12, 13/01/02.

Declaración de Duhalde “*la integración argentina a la globalización debe ser sobre la base de una actitud interna de defensa de lo nacional...el 97 por ciento de lo que se produce en la Argentina está en el mercado interno, que se descuidó permitiendo prácticas monopólicas. Por eso, tenemos que hacer como Estados Unidos y otros países que utilizan subsidios y aranceles para proteger su producción*”; Página 12, 19/01/02.

<sup>19</sup> Declaración de Duhalde “*...me importa un comino que se caiga un banco. Me importa cuidar los ahorros de la gente...*”, Página 12, 02/02/02. Declaración de Remes Lenicov “*...la regla general en cuanto al presupuesto será de austeridad y ajuste, excepto en el gasto social...requerimos el apoyo y la comprensión del sistema internacional...*”; La Nación, 04/02/02.

<sup>20</sup> Sobre los reclamos de Bush para que la Argentina tenga un plan sustentable, Duhalde afirmó que se trata de su mismo deseo “*pero no es uno que nos lleve de ajuste en ajuste y que no privilegie el crecimiento económico del país*”; Página 12, 19/01/02.

Declaraciones del vocero presidencial, Eduardo Amadeo “*El plan que vamos a hacer tiene una única inspiración posible, que es la de una economía sana, una política monetaria y fiscal razonable y una plena integración al mundo, pero esto hecho por argentinos*”; [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar), 18/01/02.

En este contexto, se realizan pagos hacia al FMI por parte del gobierno argentino (US\$ 75 millones), así como reprogramaciones de los vencimientos de la deuda (US\$ 933 millones) y un préstamo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y del Banco Mundial, para planes sociales). Por otra parte, desde el comienzo del período son enviadas misiones técnicas de segunda línea, especialmente ante la inminencia de la sanción del presupuesto. En tanto, la presentación del plan del gobierno argentino se realiza con el viaje de Remes Lenicov a Washington en el mes de febrero.

Con respecto a la política exterior, ésta se redefine bajo el concepto de “relaciones poligámicas”, lo que implica no cerrarse a una sola relación y, en consecuencia, jerarquizar zonas de vinculación. En orden de importancia, el Canciller enumera el Mercosur -como camino hacia el ALCA-, Europa -definida como central- y Asia y África, que son presentados como escenarios a profundizar ante la búsqueda de nuevos socios.

Por la imperante situación de condicionamiento económico y dado el papel relevante de los EE.UU dentro del FMI, la relación con aquel comienza a ocupar lugares prioritarios en la agenda de política exterior. En este ámbito se juega fuertemente la calidad de aliado extra-OTAN como instrumento de vinculación con los EE.UU., como ejemplifica el ofrecimiento del Canciller a Condolezza Rice (Consejera de Seguridad Nacional, USA) de incorporar plenamente a la Argentina en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, se empieza a plantear el voto contra Cuba. Según el Ministro de Relaciones Exteriores, “*hay coincidencias entre Estados Unidos y Argentina respecto a la posición que se tendrá sobre el tema*”, y ante lo cual se refiere diciendo “*ustedes son la locomotora y nosotros somos vagones*”<sup>21</sup>. A nivel comercial, los otros escenarios son intensamente desarrollados con diversos resultados. También se observa que, en el segundo período establecido en este trabajo (a partir del mes de mayo), tales escenarios comienzan a cobrar mayor importancia como terceros actores al ser usados como instrumento político en la negociación, a partir del cambio de estrategia que se produce por la incidencia que la gestión del nuevo Ministro de Economía (Roberto Lavagna) tiene en la formulación de política exterior.

El viaje del Ministro de Economía Remes Lenicov a Washington para presentar el plan demandado, marca el momento en que éste observa la diferente apreciación que mantiene el organismo internacional respecto de la situación argentina. El ministro responde **elevando la apreciación** de lo que significa el acuerdo con el Fondo, es decir, comienza a profundizar la relación dependiente; sobre todo, después de reconocer el encolumnamiento de la comunidad internacional al ámbito del organismo multilateral de crédito. Tal hipótesis se ejemplifica en la promoción activa que lleva a cabo el ministro respecto al veto presidencial a la modificación de la Ley de Quiebras, sancionada con la Ley de Emergencia Económica; el pedido de disminuir el piso de transferencia del gobierno nacional a las provincias en el marco de la coparticipación y, finalmente, la declaración de que “*todos los caminos conducen al FMI*”<sup>22</sup> y de que “*el plan B es irnos a nuestras casas*”<sup>23</sup>. El viaje a Washington le demuestra a Remes que la financiación por parte del FMI va a ser compleja. Pero esta percepción no repercute en la visión del estado de situación que tiene el Presidente, quien considera que la sanción del presupuesto y el avance en la ley de coparticipación, habilitarían la ayuda

---

<sup>21</sup> Clarín, 30/01/02.

<sup>22</sup> Página 12; 23/02/02.

<sup>23</sup> Página 12; 27/02/02.

financiera. Dicha percepción es rechazada por las autoridades del FMI: en palabras de Anne Krueger, “*no tiene sentido prestar más dinero en este momento*”<sup>24</sup>. El resultado de estas interacciones provoca tensión en la relación bilateral con el organismo, que se observa en la posterior conducta desafiante de Duhalde, quien apela a afirmaciones idealistas como recurso de poder. Aun no se visualiza claramente a los costos recíprocos como proveedores de recurso de poder eficaz, en consecuencia, sigue subsumido a una posición de debilidad<sup>25</sup>.

Para el mes de marzo se realizan:

- la liberalización del tipo de cambio
- el acuerdo de coparticipación con las provincias
- la aprobación del Presupuesto 2002 (con estimaciones porcentuales estimadas por el FMI como muy optimistas)
- retenciones a las exportaciones

Dado estos hechos, arriba una misión del FMI a la Argentina encabezada por Anoop Singh. La primera misión del FMI es “evaluativa”, no solamente de carácter económico sino también social y político.

En este momento los actores externos consideran como punto principal la sustentabilidad fiscal, por eso se acentúa la problemática relación nación-provincias. Singh se reúne con los gobernadores y las discusiones giran en torno a las cuentas fiscales (reducción del 60% del déficit) y al freno de la impresión de bonos. El funcionario ilustra la exigencia de ajuste fiscal en las provincias diciendo que “*si la inflación se dispara, la Argentina se convertirá en un país inviable*”<sup>26</sup> y sostiene que la situación actual de las provincias es un obstáculo para la ayuda extranjera.

Por otra parte, el hecho de haber liberalizado el tipo de cambio genera nuevas presiones para el Ministro de Economía, porque para mantenerlo en un nivel razonable considera imprescindible cerrar el acuerdo o hacer uso de las reservas. Remes Lenicov y el presidente del Banco Central, Mario Blejer<sup>27</sup> (quien actúa funcionalmente al primero), realizan una vinculación tan estrecha entre la viabilidad del plan y la ayuda económica exterior que provoca un sobredimensionamiento de las expectativas con respecto a cada misión del FMI. Esta convicción de Remes se ejemplifica en el rechazo del ministro a la propuesta presidencial de imponer un gravamen especial -por única vez- a las empresas privatizadas, bajo el argumento de que constituye un obstáculo hacia la negociación. Paralelamente, el Ministro de Economía acompaña a esto con declaraciones que expresan su voluntad de mantener una política monetaria restrictiva y el diseño de un plan de repago de deuda externa con acreedores privados. Incluso la reactivación está postergada al acuerdo (la lógica seguida es: primero acuerdo, después agendar el tema de la reactivación). Como contraparte, para el organismo multilateral la reactivación es esencial en el programa sustentable, ya que es lo que permite

---

<sup>24</sup> Página 12, 26/02/02.

<sup>25</sup> Declaración de Duhalde “*Si nos ayudan va a ser mucho mejor, caso contrario, la Argentina saldrá lo mismo, porque el nuestro es un país que tiene todas las condiciones para salir de la situación en la que se encuentra...el FMI no es absolutamente inocente de los que nos sucede...un plan sustentable significa también ayuda del organismo internacional*”; Página 12, 27/02/02.

<sup>26</sup> Página 12, 12/03/02.

<sup>27</sup> Declaración de Mario Blejer “*...de fracasar las negociaciones con el FMI, habrá que hacer otro plan económico, porque este funciona si hay acuerdo*”; Página 12, 20/03/02.



proyectar el financiamiento necesario. La conducta de Remes disminuye aún más el margen para negociar, cuando manifiesta crudamente la determinante necesidad argentina de ayuda exterior. En la Asamblea Anual del BID en Brasil, el 10 de marzo, lanza un “pedido de auxilio”: *“...si los fondos no llegan, la profundización de la crisis generará mayor malestar social y conflicto político...somos la única oportunidad para llegar a las elecciones del año próximo”*.<sup>28</sup> En consecuencia, no solo ata su propia gestión al cometido de este fin, sino que compromete también la propia continuidad del Presidente. Sus declaraciones generan una percepción de vacío de poder. En el mismo marco, también expresa que el acuerdo saldrá en abril *“teniendo en cuenta que buena parte de lo que se nos pidió lo hemos cumplido”* y manifiesta la necesidad de *“ayuda urgente para cumplir con los compromisos con los organismos internacionales, mejorar el nivel de reservas y reconstruir el sistema financiero”*.<sup>29</sup> La respuesta de Taylor ante tal pedido es continuar en la misma línea de apoyo. Al entender de Remes, esto significaba una posición dura e inflexible. La urgencia por obtener la ayuda se manifiesta también en las gestiones personales que realiza Duhalde con Anoop Singh.

En este contexto, el BID difunde un documento en el que indica una mayor caída del PBI argentino que la prevista en el presupuesto sancionado -en igual sentido se expresó Claudio Loser (Director para el Hemisferio Occidental, FMI) en ese ámbito-, dado que el organismo estima que será por lo menos un 8 por ciento, en consonancia con las previsiones hechas por los técnicos del Fondo Monetario. La otra cuestión resaltada es la posibilidad de que la crisis desemboque “en un retorno a las viejas políticas de control e intervención estatal”, no sólo en la Argentina, sino en buena parte de Latinoamérica. Sin embargo, también aclara que “la prolongada crisis en Argentina no ha dado origen a una situación de contagio generalizado en América Latina, como podría haberse temido”<sup>30</sup>.

Al finalizar la misión en la Argentina, el FMI da a conocer las siguientes demandas:

- reelaboración de las pautas presupuestarias (la estimación de la caída del PBI del organismo es entre 8 y 12 por ciento, a diferencia del 4,9 % inicial)
- cumplimiento riguroso del acuerdo entre Nación y provincias
- estricto control en la emisión monetaria
- resguardo de la seguridad jurídica, lo que implica la modificación de la ley de quiebras y el tratamiento igualitario para acreedores locales y extranjeros.
- mayor rapidez en la renegociación de la deuda (a pesar de la afirmación de Remes de que el contacto con los tenedores privados se va a hacer efectivo cuando estén avanzadas las negociaciones).

El resultado de la misión está lejos de las expectativas que tenían el Ministro de Economía y el Presidente, dado que no se emite una señal concreta de un posible respaldo financiero. No obstante, los funcionarios de la administración Duhalde consideran que podrá haber un acuerdo hacia fines del mes de abril. Esta idea es expresada de forma contundente por el Ministro de Economía *“ el acuerdo con el FMI saldrá sí o sí... hasta*

---

<sup>28</sup> Página 12, 11/03/02.

<sup>29</sup> Página 12, 12/03/02.

<sup>30</sup> Página 12, 12/03/02.

*el momento estamos entre un 70 u 80 por ciento cerca de un consenso total...dado que Argentina está en el piso de la crisis”.*<sup>31</sup>

Cabe destacar la dicotomía en las perspectivas entre ambos actores sobre el significado de dos puntos:

- a) un acuerdo
- b) el estado de cooperación.

Al gobierno argentino le urge y basa sus acciones en el resultado final de la negociación, que se traduce en su convicción de que el logro del acuerdo es cooperación por parte del FMI, por lo tanto, toda acción que dificulte este resultado conlleva una falta en dicha cooperación. Por el contrario, el Fondo Monetario estima que es más importante el contenido de la negociación que su resultado (el acuerdo)<sup>32</sup>. Así considera que coopera generando lineamientos concretos en el camino de la construcción del plan sustentable (también puede ser leído como mayor injerencia en las cuestiones domésticas), lo que en segundo término, conlleva al acuerdo. Esta diferencia en los puntos de vista se mantienen durante todo el período estudiado. Pero ante ella, los dos ministros de economía tendrán una conducta diferente, la cual va explicar los disímiles resultados logrados en cada gestión.

En el segundo período, bajo la gestión de Roberto Lavagna y acompañado de otros cambios en el gabinete, la contradicción se transforma en una simple diferencia (no obstaculiza un futuro acuerdo) a partir de los instrumentos que incorpora el nuevo Ministro de Economía en la negociación. Estos distintos instrumentos se fundan en la distinta visión (que caracteriza a Lavagna) de la estructura económica internacional y la ubicación en ésta de la Argentina. Este considera que la relación bilateral con el FMI, e indirectamente con los Estados Unidos y países centrales, es de mutua interdependencia, en la que están presentes costos recíprocos derivados de la situación de crisis argentina. Al introducir esta consideración, se provee de recursos de poder que utiliza para ensanchar su margen de negociación por medio de las siguientes acciones:

- a) vincular cuestiones de distinto carácter (social, económico, político) y diferente naturaleza (internas e internacionales)
- b) utilizar las Organizaciones Internacionales como ámbitos donde se busca obtener soluciones favorables para temas específicos.
- c) politizar cuestiones por medio de las cuales puede coordinar intereses divergentes.

Todo lo mencionado le permite utilizar un instrumentos políticos para atenuar el determinante de la relación económica bilateral. Es posible visualizar estas acciones en la gestión Lavagna, a partir de su ausencia en el período de Remes al frente de la Cartera de Hacienda. Ejemplos de dicha ausencia, se destacan en las siguientes cuestiones :

- Cumbre de Monterrey (México) de Financiamiento del Desarrollo Sustentable.
- Formulación de política exterior hacia el voto de censura por los derechos civiles y políticos en Cuba
- Intervención en el conflicto de Colombia.

---

<sup>31</sup> Página 12, 14/03/02.

<sup>32</sup> Declaración de Thomas Dawson “*Es más importante aclarar la política monetaria y económica en Argentina, que apurarse para llegar a firmar un acuerdo*”; Página 12, 14/03/02.

Thomas Dawson “*...es más importante hacer las cosas correcta que rápidamente*”; página web del FMI, marzo 2002.

La delegación argentina durante la Cumbre de Monterrey manifiesta una postura que expresa la urgente necesidad de asistencia, juega entre los extremos de imploración y la adjudicación de la obligación de un actor hacia el otro de otorgar financiamiento. Es una posición negociadora que busca utilizar como instrumento la propia fragilidad, pero sin hacer uso de los costos comprometidos del FMI en la situación argentina (que *contrario sensu* es poder para Argentina) para persuadirlo de la importancia de la superación de la crisis<sup>33</sup>. El discurso oficial en la Conferencia busca establecer que la Argentina está tomando las medidas necesarias para implementar el plan sustentable sugerido, y se declara dispuesto a modificar la legislación y a tomar las medidas necesarias para arribar al acuerdo que permita obtener financiamiento internacional. Con esto busca diferenciar el dispar tratamiento que el FMI ha tenido en el otorgamiento de préstamos anteriores. El comportamiento exhibido por la delegación argentina no solo no logra romper la inflexibilidad manifestada en vísperas a esta primera gira latinoamericana de Duhalde<sup>34</sup>, sino que también es en este ámbito donde surge la exigencia adicional de la derogación de la ley de subversión económica. No obstante, aquí se acuerda el arribo de una nueva misión en abril, como expresión de la idea de cooperación que sostiene el FMI.

Igual actitud se observa en los casos de Colombia y Cuba. Estos muestran la sobreactuación en la defensa de valores e intereses propios de Estados Unidos como componentes de la política exterior argentina. Sobre una base especulativa, el objetivo buscado es el de generar un *quid pro quo* en la conducta norteamericana, para dotar a un hecho de carácter político de poder de influencia en la línea económica trazada para otorgar ayuda. Buscar un acuerdo político con EE.UU. para aliviar el impacto negativo de las trabadas negociaciones con el FMI (utilizar un instrumento político para amortiguar el determinante económico) sería válido en la medida en que su motivación hubiera sido ensanchar el margen de negociación, y no el de profundizar la conducta dependiente.

En el marco de la mencionada percepción de los gobernantes argentinos (necesidad del acuerdo) se articula también la conducta del gobierno norteamericano de expresar, en forma simultánea, apoyos con pedidos. Esto es, EE.UU. apoya claramente a Argentina bajo la condición de una construcción de un plan sustentable e integral por medio de los fondos del organismo multilateral de crédito. Esta conducta se retroalimenta con una política de resolución de crisis caracterizada por limitaciones de recursos (a diferencia de los grandes salvatajes financieros) y la condición de que la asistencia financiera debe estar precedida por la implementación de medidas efectivas<sup>35</sup>. Sumado a esto, se introduce la presentación de Argentina como caso testigo de tratamiento hacia países que declaran default. En este contexto se da la visita de Marc Grossman

---

<sup>33</sup> Declaración de un funcionario del gobierno argentino “*Le están bajando el pulgar al gobierno. EEUU está dando una señal clara: a pesar de que siempre nos considera socios y aliados, sus pareceres políticos no influyen en la línea económica que se trazaron para otorgar ayuda. Me parece que están convencidos de que la Argentina aún no descendió todo lo que debería*”; Página 12, 21/03/02.

<sup>34</sup> Declaración de Bush “*...solo habrá ayuda si hay reformas drásticas para recuperar la confianza...*”; La Nación, 21/03/02.

Declaración de Paul O’Neil “*Cuánto más dinero hace falta?*” (se preguntó tras recordar que el antecesor de Duhalde ya había recibido créditos multimillonarios); La Nación, 21/03/02.

<sup>35</sup> Declaración de Anne Krueger “*...obviamente no podemos otorgar préstamos (a la Argentina) mientras sigan teniendo las mismas dificultades*”; Página 12, 21/03/02.

(Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Dpto. de Estado EE. UU.), quien transmite apoyo en representación de diversos sectores de la administración Bush.<sup>36</sup>

Durante la misión del Fondo Monetario del mes de abril se piden los mismos requerimientos que en las anteriores visitas, pero aumenta el nivel de injerencia en la concreción de su cumplimiento. También se plantean por un lado, la resolución del corralito bajo la necesidad de restablecer la confianza en el sistema bancario y por el otro, la protección legal para el directorio del Banco Central. Los técnicos condicionan su regreso al avance de estos puntos, considerados como necesarios para desarrollar un programa que pueda recibir el respaldo internacional.

Los países de Latinoamérica apoyan explícitamente a la Argentina en su negociación. De esta manera juegan como terceros actores pero, sabiéndose limitados por sus propias necesidades, no asumen comportamientos confrontativos ni con Estados Unidos, ni con el FMI. Tres ejemplos son:

- a) Brasil y Chile presentan una iniciativa en la Cumbre de Monterrey para profundizar en la problemática argentina, que es rechazada por EE.UU. al negarse a ampliar la agenda de temas a tratar.
- b) El Grupo Río realiza gestiones ante el FMI, brindando su apoyo a las tratativas del gobierno de Duhalde ante Organismos Internacionales. En el documento se insta a que el Fondo aporte soluciones efectivas para la Argentina.
- c) El Parlamento del Mercosur se reúne con Singh, y solicita al organismo de crédito una resolución urgente respecto de la ayuda económica.

Finalmente, en la relación bilateral Argentina/FMI se observa un aumento en la tensión durante el proceso de negociación ante la demanda de medidas puntuales de mayor ajuste, reflejado en el endurecimiento del discurso que deja a la luz las conductas de falta a la cooperación de cada uno de los actores. En este sentido, el director del FMI, Horst Kohler, sostiene que *“la salida no excluye despidos...deben tirar todos juntos y tragar algún tipo de ‘amarga medicina’”*<sup>37</sup>. Por su parte, el presidente Duhalde mantiene que *“para nosotros firmar el acuerdo que sabemos que no se va a cumplir es peor. Es peor el remedio que la enfermedad”*<sup>38</sup>.

En este estado de las relaciones se enmarca el viaje de Remes Lenicov a Washington, que anticipa el final de su gestión. A partir de tales reuniones, se enfocan las demandas sobre tres cuestiones principales: modificación de la ley de quiebras, derogación de la ley de subversión económica y cumplimiento de las pautas fiscales (relación nación-provincias). En este contexto se suceden una serie de declaraciones que reflejan la percepción de ineficacia en las conductas mutuas. El secretario del Tesoro, Paul O’Neil declara *“la clave es saber si el gobierno argentino está determinado a hacer lo que necesita hacer”* y que el gobierno de Duhalde no se merece la ayuda del FMI porque *“no ha creado un conjunto sostenible de condiciones para que cualquier asistencia vaya a crear un futuro mejor...por el contrario su actitud ha sido*

<sup>36</sup> Declaración de Grossman *“...La Argentina no está sola, USA tiene una decisión de apoyo...”*. [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar). 5/03/2002

<sup>37</sup> [www.imf.org](http://www.imf.org), abril de 2002.

<sup>38</sup> Página 12; 18/04/02.

*la de esperar en vano que se lo fuera a rescatar*”<sup>39</sup>; y Anne Krueger enfatiza que “*las autoridades argentinas no son lo suficientemente realistas como deberían ser al creer que el FMI concederá asistencia pese a que no se a hecho lo necesario*”. En tanto, el Ministro de Economía argentino expresa “*solicito paciencia y comprensión, mientras estamos confrontando situaciones de gran volatilidad en el mercado de cambios*”<sup>40</sup>. Este singular ambiente internacional sumado al rechazo del plan de resolución del corralito (plan Bonex) ante el Congreso -que muestra el abandono del apoyo político ante una realineación de las fuerzas internas- anteceden la renuncia del ministro Jorge Remes Lenicov. Las explicaciones de O’Neil sobre la renuncia de Remes son por demás elocuentes “*...el motivo de la renuncia es que no pudo convencer al sistema político de su país para que emprendiera acciones que él sabe que se requieren para avanzar...refleja también el hecho de que se dio cuenta de que el FMI, el G7 y EEUU mantuvieron un frente unido para reclamar esas reformas a Argentina*”<sup>41</sup>.

Luego de la salida del ministro, corren una serie de rumores sobre la posibilidad de adelantamiento de las elecciones, lo que manifiesta la debilidad de la administración de Duhalde<sup>42</sup> en ese momento. Este ambiente enrarecido en el que el Presidente se ve en la necesidad de ratificar su continuación en el gobierno, se encuentra alimentado por la inquietud que genera la inestabilidad institucional que sufre Venezuela, Según Eduardo Duhalde resultó en un “golpe de estado”; por el contrario, esta situación no recibe la censura de los Estados Unidos y esta conducta norteamericana acrecienta la preocupación. Esta intranquilidad tiene como causa una serie de condiciones interactuantes: la profundidad de la crisis de Argentina, inmersa en un proceso de negociación que no parece resolverse favorablemente en el corto plazo; aunado a una postura inflexible del organismo financiero, que trasladada a la conducta del gobierno norteamericano es percibida como indiferente. Tales factores se dan en un contexto regional de nerviosismo por la ruptura institucional en Venezuela.

Inmediatamente a la renuncia del Ministro de Economía, se firma el Acuerdo de los 14 puntos del Gobierno Nacional con los gobernadores y se produce el recambio de algunas figuras del gabinete, acciones que buscan mostrar consenso ante el ambiente internacional. Este movimiento le permite al Ejecutivo acelerar los acuerdos parlamentarios para lograr las leyes requeridas. Roberto Lavagna se hace cargo de la cartera económica y exhibe desde el inicio una mirada más realista de la situación: “*El gobierno sólo puede aspirar a obtener un aplazamiento con los organismos multilaterales si llega a un acuerdo con el Fondo, es una cuestión de realismo.*”<sup>43</sup> El primer mes de su gestión puede describirse como un período de adaptación de toda la estructura de toma de decisiones a las nuevas personalidades y a la nueva visión global del flamante Ministro de Economía. En la nueva estructura de toma de decisiones el titular de la Cartera de Hacienda ocupa un lugar de “decisor” de las reglas de juego en el proceso de negociación a nivel interno. En su rol de presidente, Duhalde sigue detentando la última palabra. El papel del Canciller sufre una disminución, ya que Lavagna hace uso de las transacciones comerciales como instrumento políticos de negociación. El Presidente recibe las propuestas ideadas por Lavagna, quien comienzan a abrir el juego hacia

---

<sup>39</sup> Página 12; 25/04/02.

<sup>40</sup> Página 12; 21/04/02.

<sup>41</sup> Página 12; 25/04/02.

<sup>42</sup> Horst Kohler deja trascender el temor acerca de la fortaleza de la alianza parlamentaria que respalda a Duhalde y la capacidad del gobierno para garantizar la transición. La Nación, 20/05/02.

otras actores que antes permanecían ausentes. Es el caso, por ejemplo, de Diego Guelar (embajador argentino en los Estados Unidos). El Ministro de Relaciones Exteriores tiene así un rol menos predominante a partir de que comienza a operar como “ejecutor” del plan presentado por el Ministro de Economía.

A medida que se dan estos cambios, se comienza a comprender el proceso de negociación –que continua siendo caracterizado por amenazas unilaterales del FMI- como un proceso entre dos actores bajo mutua interdependencia con presencia de costos recíprocos, aunque asimétricos. Así, se comienza a jugar con la improbabilidad de la realización efectiva de la amenaza (no arribar a un acuerdo y sus implicancias). A los costos propios de la relación bilateral, Argentina introduce costos que adjudica al otro actor para ensanchar su propio margen de acción:

- Declaración de un default en medio de un proceso de negociaciones. Más aún, si la Argentina entiende que ya cumplió con las precondiciones requeridas como determinantes, el hecho se agrava por las nuevas especificaciones que la Argentina debe cumplir para cada precondición.
- Desestabilidad política-económica a nivel regional<sup>44</sup>. EL FMI pretende seguir salvaguardando la región económicamente por medio de paquetes de asistencia a Brasil y Uruguay. Esto no implica que el organismo asuma una situación de contagio, ya que considera que la crisis está “encapsulada”.
- Intereses de empresas transnacionales europeas<sup>45</sup> y norteamericanas en la región.
- Uso pendular de negociaciones comerciales hacia por un lado, Latinoamérica<sup>46</sup>, Europa<sup>47</sup> y por el otro, hacia Estados Unidos<sup>48</sup> (ALCA).

Como puede apreciarse, se establece una diferencia con el período anterior (enero/ fines de abril), cuando los costos introducidos aumentaban el propio margen de debilidad.

Argentina **comienza a asumir** los diferentes juegos de los actores sin buscar su modificación, sino que los considera como “piso” a partir del cual empezar a negociar. En este contexto, los intereses en juegos de ambos actores, se articulan de la siguiente manera:

- Para Argentina, el costo de realización de la amenaza de no acordar con el organismo multilateral de crédito es mucho mayor que los tópicos que se discuten para lograrlo. Así considera más lógico cooperar<sup>49</sup>, en función de que las penalidades de no hacerlo son mucho más altas que aquellas

<sup>43</sup> Página 12, 30/05/02.

<sup>44</sup> Hacia mediados de junio, la CEPAL y la OEA advierten que la crisis argentina puede provocar un grave contagio financiero que afecte la inserción de América Latina en la economía mundial.

<sup>45</sup> Reunión de Duhalde en Madrid con el presidente del BSCH y BBVA. La Nación, 18/05/02.

<sup>46</sup> En el marco de la XVI Reunión Cumbre del Grupo Río, los presidentes de Argentina y México se comprometieron a apoyar el proceso de las negociaciones entre México y el Mercosur para concertar un acuerdo que liberalice el comercio entre ambas partes. [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar) ; información de prensa Nro. 41/2002, 12 de abril.

El embajador de Brasil en Buenos Aires, José Botafogo, dejó trascender que se debería retornar a las conversaciones para lograr una moneda común. Página 12; 05/06/02.

<sup>47</sup> En la Cumbre de Madrid del 17 de mayo de Jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur y la Unión Europea, estos últimos instaron a profundizar el Mercosur como herramienta de inserción internacional para la región. En la reunión del 16 de mayo entre Pascal Lamy y Martín Redrado se cerró el paquete de negociaciones comerciales que facilitará el intercambio entre ambas regiones. Posteriormente, el Secretario de Comercio Internacional participó en la reunión de OCDE, OMC y del Grupo CAIRNS. [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar) ; información de prensa Nro. 57/2002, 16 de mayo.)

<sup>48</sup> En el marco del Consejo Bilateral de Comercio e Inversiones Argentina-EEUU, Ruckauf y Peter Allgeier (viceministro de Comercio Internacional norteamericano) acuerdan ampliar el acceso de productos argentinos a EEUU. [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar) ; información de prensa Nro.42/2002, 16 de abril)

<sup>49</sup> Declaración de Duhalde “*La modificación de la ley de Quiebras, la derogación de la ley de subversión económica y la reducción de los déficit provinciales son parte de los catorce puntos firmados con los gobernadores y son*

derivadas de cooperar sin una respuesta cooperativa por parte del otro actor (no llegar al acuerdo y todo lo que éste implica).

- Para los organismos multilaterales de crédito, el costo de los puntos específicos que hacen a la negociación son más importantes que la realización de la amenaza. Así, considera más razonable faltar a la cooperación (no cerrando un acuerdo con la Argentina) porque le acarrea mayores penalidades cooperar confiado sin que la otra parte responda cooperativamente (no implementar las condiciones que el Organismo demanda al momento de otorgar la asistencia).

Ambos actores se beneficiarían de la confianza mutua, pero tales ventajas son superadas por la recompensa de faltar a la cooperación. Pero Argentina, al ser el actor más débil comienza cooperando. La etapa de cooperación sería la siguiente:

- pagos de vencimientos de deuda al Banco Mundial<sup>50</sup> seguido de un inmediato préstamo del BID para planes sociales<sup>51</sup> y reprogramación de un vencimiento con el FMI<sup>52</sup>
- ley de derogación de la Ley de Subversión Económica<sup>53</sup>
- solución del corralito por medio de tres bonos optativos y voluntarios<sup>54</sup>
- realización de acuerdos con las provincias<sup>55</sup>
- no adopción de actitudes desafiantes<sup>56</sup> ante el uso de la cláusula de condicionalidad por el resto del mundo<sup>57</sup>

Siguiendo este razonamiento, llega el momento en que el actor que considera más racional faltar (FMI), finalmente lo hace. Las faltas más notorias son :

- desacuerdo del FMI respecto de la forma en que fue modificada la ley de Quiebras, porque excluye del nuevo régimen a las empresas culturales
- desacuerdo en la ley que sanciona la derogación de subversión económica, porque objeta la inclusión en el Código Penal de los artículos referentes a la tipificación del delito. El FMI busca así el veto presidencial
- los acuerdos con las provincias son considerados incompletos (porque faltan provincias importantes para firmar) e inconclusos (los acordados no son definitivos, excepto el caso de Buenos Aires)

---

*condiciones para reinsertarse...mientras yo sea presidente el único camino es acordar con el organismo financiero..."; La Nación, 11/05/02.*

<sup>50</sup> Pago al Banco Mundial con reservas de U\$S 680 millones el 13 de mayo.

<sup>51</sup> Préstamo de U\$S 700 millones el 13 de mayo.

<sup>52</sup> Reprogramación de un vencimiento de U\$S 130 millones el 16 de mayo.

<sup>53</sup> Página 12, 31/05/02.

<sup>54</sup> Página 12, 01/06/02.

<sup>55</sup> Al 1 de junio firmaron ocho provincias incluida Buenos Aires.

<sup>56</sup> Declaración de Duhalde en la Cumbre de La Pampa "...vamos a seguir la postura de los países agrícola-ganaderos que considera que el diseño de políticas globales es asimétrico e injusto, pero uno puede quedarse afuera gritando o adentro de la organización internacional que agrupa a todos los países del mundo en el cual un porcentaje muy alto está en igual posición que nosotros. Estamos convencidos que el camino es modificar estas injusticias pero luchando en los organismos internacionales y juntándonos con otros perjudicados"; La Nación, 28/05/02.

<sup>57</sup> Declaración de la Cumbre de Madrid, en el punto Nro. 10 se expresa la necesidad de que la comunidad internacional brinde imprescindible apoyo a la Argentina a través de los mecanismos de los organismos internacionales de crédito; y en el punto Nro 18, explicitan su respaldo a la Argentina para lograr el acuerdo. La Nación, 17/05/02.

- desacuerdo en la forma de resolución del corralito por ser mediante bonos optativos y con un uso no restrictivo.
- las nuevas especificaciones en la política fiscal; monetaria (pedido de un ancla monetaria para garantizar el mantenimiento de un nivel bajo de inflación) y bancaria (reestructuración del sistema bancario por medio de fusiones y recapitalización de bancos).

Todas estas faltas, generan en el otro actor una percepción de mala fe o traición. Comienza así una cadena de mutuas reacciones no cooperativas, que en los negociadores argentinos pueden abrir posibles frentes de negociación, utilizando las faltas que se infieren de las acciones del FMI. Esto obliga al organismo multilateral a bajar el nivel de la polémica<sup>58</sup>.

- Ante el pedido de ancla monetaria, Lavagna introduce un margen de negociación por medio de la política de otorgamiento de redescuentos, en la que se pone en juego el cierre de algunos bancos. La apuesta del Ministerio de Economía, a diferencia del Banco Central, es restringir la oferta monetaria reduciendo redescuentos, a pesar de que esto comprometa el cierre de entidades bancarias, utilizándolos como una forma de “abrir el juego”
- Carta enviada al FMI por el gobierno argentino presentando una queja sobre la actuación de Anoop Singh, por considerar que tergiversó la posición de los bancos argentinos sobre el corralito. El organismo omitió enviar una respuesta directa, pero posteriormente publicó un comunicado anunciando el ascenso del funcionario al cargo de Director para el Hemisferio Occidental (puesto desempeñado por Claudio Loser), que se hará efectivo a fin de año.
- Dilaciones en el envío de la misión, que se define luego de la intervención de funcionarios de la administración norteamericana. A partir de la gestión de Ruckauf ante Colin Powell y de Rodolfo Gil con Otto Reich en la OEA, los funcionarios dan a conocer los nuevos planteos del Fondo Monetario. Powel y Reich niegan que estas impresiones sean compartidas por Bush y precisan que ya han sido dadas instrucciones a sus representantes en el organismo para suavizar esta posición. Esta acción del gobierno argentino se coordina con la gestión de Diego Guelar ante Jhon Taylor, de lo que resulta un comunicado del Departamento del Tesoro “*Apoyamos que vaya una misión del FMI la semana que viene a la Argentina para empezar a evaluar los desarrollos y las políticas económicas y financieras*”<sup>59</sup>. Este apoyo se dio en un contexto internacional (G7) favorable por un pronto avance hacia el acuerdo.
- Uso del veto presidencial a la Ley de Subversión Económica como carta de negociación<sup>60</sup>.
- Reglamentación de bonos voluntarios,<sup>61</sup> que autoriza a los bancos a devolver anticipadamente los depósitos. Con esto se genera una ruptura en el frente de los bancos.

<sup>58</sup> Declaración de Horst Kohler “...ya han hecho progresos para enviar una misión de avanzada, pero se necesita un marco creíble, y esto tiene que ser revisado y clarificado antes de redactar la carta de intención”; Página 12, 05/06/02.

<sup>59</sup> Clarín; 08/06/02.

<sup>60</sup> Al 8 de junio, Duhalde envía una carta al embajador Guelar para que transmita al FMI que el gobierno no vetará ningún artículo. Al 12 de junio, el Presidente hace pública la decisión de vetar parcialmente la ley, dejando en vigencia la figura del vaciamiento doloso. Finalmente, el veto se concreta el día 20 y en la misma semana Lavagna viaja a Washington.

<sup>61</sup> En contra de la voluntad de Anoop Singh y Anne Krueger, quienes responden a los intereses de las conducciones locales de bancos extranjeros que operan en la Argentina. Al mismo tiempo, Lavagna interviene con esta decisión en la



- Tratamiento en el Congreso de la Ley de Quiebras para empresas culturales
- Reconocimiento público de Roberto Lavagna de que habrá pérdidas para los acreedores extranjeros en el proceso de renegociación de la deuda externa<sup>62</sup>.
- Respuesta del Gobierno al pedido del FMI de otorgar protección legal para el directorio del Banco Central, que se materializa en un proyecto de ley para separar al BCRA de la Superintendencia de Entidades Financieras, dando protección únicamente a la última durante el proceso de saneamiento de bancos.
- Declaraciones argentinas<sup>63</sup> que buscan mostrarle al FMI que ya no tiene motivos para seguir cediendo ante una disminución de la credibilidad en la seguridad de que está decidido a no llevar a cabo la amenaza si se cumple con los requerimientos. Pero lo dicho está compensado por la creencia del FMI de que en Argentina hay una “escasa probabilidad autónoma de la conducta”<sup>64</sup> que pretende disuadir. Así, una pequeña actitud disuasoria por parte del actor poderoso logra fácilmente resultados.

Posteriormente se alcanza un nivel más moderado de cooperación inducido por Argentina a través del logro de una efectiva intervención de terceros actores y ámbitos diferentes a la relación estrictamente bilateral de naturaleza económica. Esta situación se observa en la gestión realizada por Ruckauf en la reunión con Colin Powell en el marco de la Asamblea General de la OEA del 3 de junio. El Secretario de Estado norteamericano le comunica que va a apoyar el envío de una misión del FMI a la Argentina para empezar a negociar la ayuda económica. Esta disposición es compartida por Enrique Iglesias (BID) y el G7, quienes consideran que ya se cumplieron los requisitos para empezar a negociar. Todo lo dicho, articulado con una percepción argentina de aumento en la intensidad de la amenaza<sup>65</sup> a igual recompensa, genera una conducta de mayor determinación hacia el logro del acuerdo.

Por otra parte, se puede explicar la racionalidad de la conducta argentina a partir de la siguiente constatación: el poder limitado que posee Argentina, creado a partir del uso de los costos que al actor poderoso le demanda efectivizar la amenaza, le otorgan únicamente una “capacidad de veto”<sup>66</sup>. Lo dicho se basa en una definición de poder no inferida de los recursos de poder entendidos como control sobre los resultados, dado la relación evidentemente asimétrica. Tal capacidad de veto implica evitar la ocurrencia de un resultado no deseado –no lograr el acuerdo–, que se traduce como un poder denegatorio contra un

---

interna del Fondo Monetario, dado que en el organismo hay diferencias de criterios respecto al plan en Argentina, que incluye la estrategia para salir del corralito. Este punto fue destacado por Lavagna diciendo “*creo que hay opiniones divergentes*” (ante la pregunta de si el FMI estaba de acuerdo con la nueva norma). El ministro reconoció que la posición de Singh es contraria al canje optativo, pero destacó que algunos directores, representantes de países como Estados Unidos (Meg Lundsager), Francia o Brasil apoyan la solución adoptada ante el planteo de que el canje compulsivo no está dentro de las precondiciones del Fondo. La Nación; 02/06/02.

<sup>62</sup> Página 12; 12/06/02.

<sup>63</sup> Declaración de un funcionario de la intimidad presidencial “*el Fondo no se puede exponer a un papelón de tamaño envergadura*” al ser consultado sobre la reacción de los técnicos del FMI al Plan Boden graficó “*es como echar agua en un canasto*”. La Nación, 02/06/02.

Una de las fuentes cercanas a Duhalde afirmó “*existe conciencia en la Casa Rosada de que el FMI, desconfía de Duhalde y nos van a hacer escupir sangre*”. La Nación, 02/06/02.

<sup>64</sup> Deutsch, Karl; “*El análisis de las relaciones internacionales*”, 1990.

<sup>65</sup> Declaración de un funcionario del FMI “(advierde que )...*la Argentina se desplomará en tres meses más...*”; La Nación, 12/05/02.

<sup>66</sup> Deutsch, Karl. Op. Cit. supra.

resultado indeseado altamente específico. Así se hace evidente la carencia argentina de capacidad para aumentar la probabilidad de ocurrencia de un resultado positivo. Por esto no alcanza a generar directamente el acuerdo, pero puede aumentar sus probabilidades a partir de su capacidad de evitar el default con los organismos multilaterales de crédito.

Una estrategia utilizada por Lavagna para ganar margen de acción es tratar de allanar el camino a las exigencias del Fondo que se presentan muy duras en la misión del 15 de junio., para dejar al descubierto internacionalmente la estrategia dilatoria de Anoop Singh. De esta forma, vincula hechos políticos internos para generar percepciones que luego se transformen en conductas concretas de la comunidad internacional. Esto se relaciona con la vinculación de cuestiones de distinto carácter y diferente naturaleza para obtener mayores recursos de poder.

Este razonamiento también explica la importancia de no realizar acciones contrarias a la voluntad del actor más fuerte por parte del actor más débil. Porque a pesar de que aumentan en muy escaso porcentaje el resultado positivo que busca Argentina (acuerdo), reduce, en mayor proporción, la eventualidad de la realización de la amenaza. Dicho de otra forma, no concretar tales acciones favorables amplía en proporción mucho mayor la posibilidad de ocurrencia del resultado que el más débil quiere evitar (default).

Es bajo este determinante en el que se enmarca la estrategia de negociación argentina en temas específicos incluidos en la negociación global. Esta busca reducir a un mínimo las propias pérdidas posibles o aceptar un mínimo de ganancias posibles, descartando de esta forma una estrategia de optimización de ganancias (concepto *mínimax*). El resultado es una tendencia defensiva con la que no se logran rápidos éxitos, y de esta forma se aumenta la tensión tanto en el sistema interno como en las relaciones internacionales.

Estas hipótesis se corroboran con los hechos sucedidos hacia fines de junio, con el regreso del Ministro de Economía de su viaje a Washington. Los tres escenarios posibles derivados de sus gestiones en el país del norte son

- a) el de máxima, definir las líneas generales de un acuerdo de postergación de todos los vencimientos con el FMI, BM y el BID por lo que queda de este año y el próximo, que además permita desbloquear créditos exteriores para el Estado y para las empresas.
- b) el de mínima, que el FMI clausure el diálogo sin ningún acuerdo, como lo sucedido con Remes Lenicov.
- c) el minimax, que supone prorrogar el vencimiento de julio con el Fondo Monetario y el BID, mantener “negociaciones activas” con asistencia de una comisión de notables y obtener un compromiso tácito de que se seguirán extendiendo los plazos para pagar a los organismos de crédito mientras duren las discusiones. Argentina no cae en default con el FMI, el BID y el BM, pero al no cerrar acuerdo no logra obtener el financiamiento necesario para iniciar un camino a la reactivación. Este es el escenario alcanzado hasta la fecha.

## CONCLUSION

Con la relación analizada se busca demostrar la posibilidad que se le presenta al gobierno de un país débil, inmerso en grandes dificultades, de crear condiciones para ejercer influencia sin poder.. La influencia así entendida genera que ambos actores ganen en una situación que de otra manera, hubiese sido de suma cero.

La Argentina crea influencia sin poder que le permite transformar la relación de condicionamiento unilateral con el actor poderoso en relación interdependiente, a partir de la existencia de las siguientes variables de contexto:

- La prevención y resolución de crisis financieras internacionales como rol legítimo del FMI y la participación de EEUU en estos procedimientos
- El tratamiento a la declaración de default que se produce en un país emergente, que aplicó las reformas indicadas en la década del 90 como apropiadas para el crecimiento sostenido
- El mantenimiento de la estabilidad económica, política y social de una región claramente perteneciente al área de influencia norteamericana
- La variedad de actores implicados: la administración norteamericana (especialmente Presidencia, Departamento del Tesoro y Secretaría de Estado); Europa (en particular países con inversiones en la región o con interés en consolidar una relación comercial); y Latinoamérica (principalmente los países vecinos o países con quienes Argentina mantiene mayor flujo comercial-financiera).

Cabe resaltar el especial interés que concentra Argentina en su papel de país en crisis, como ejemplo testigo de probables conductas contestatarias hacia las reglas de juego dominantes. Tales acciones pueden adoptar la forma de alternativas económicas demasiado heterodoxas, con origen no solo en el contexto regional sino también en países no latinoamericanos con complicaciones parecidas.

En el transcurso del trabajo, se ha presentado a un país objetivamente débil como constructor de recursos de poder mediante el uso de costos recíprocos implicados en una relación devenida en interdependiente. Este enfoque abre diversos espacios para analizar futuras (o pasadas) situaciones en las cuales se presentan relaciones de características similares a las del caso aquí analizado.

## BIBLIOGRAFÍA

- DEUTSCH, Karl; “El análisis de las relaciones internacionales”, Ed. Guernica, México, 1990.
- KEOHANE, R. y NYE, J; Poder e interdependencia, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.
- KNORR, Klaus; “El poder de las naciones; Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1981.
- MILLER, Karina; Influencia sin Poder, Ed. Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Bs. As., Argentina, 2002.
- STIGLITZ, Joseph; El malestar en la globalización, Ed. Taurus, Buenos Aires, 2002.
- Diarios: Página 12, Clarín y La Nación.
- Sitios web: FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)) , Ministerio de Economía ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)) , Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ([www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)) y de la Presidencia de la Nación ([www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar))